



# Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen Tagungsband



# Inhalt

- 4** **Grußwort**
- 6** **Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen**  
Innenminister Dr. Ingo Wolf,  
Parl. Staatssekretär Manfred Palmen
- 10** **Verwaltungsstrukturreform als Element der  
Verwaltungsmodernisierung**  
Prof. Dr. Veith Mehde
- 12** **Kommunalisierung: Konzept, Rechtsrahmen und Folgefragen**  
Prof. Dr. Martin Burgi
- 14** **Beamtenrechtliche Aspekte der Kommunalisierung**  
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
- 16** **Kommunalisierung und Konnexitätsprinzip**  
Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner
- 18** **Erfolgsbedingungen für die Kommunalisierung  
in weiteren Aufgabenfeldern**  
Prof. Dr. Jörg Bogumil
- 20** **Strukturelle Konsequenzen der Veränderungen  
beim Widerspruchsverfahren**  
Dr. Dieter Kallerhoff
- 22** **Reformmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen und  
Neuorganisation der Bezirksregierungen**  
Regierungspräsident Jürgen Büsow
- 26** **Impressum**



Gastgeber Innenminister Dr. Ingo Wolf (links) und Prof. Dr. Martin Burgi, verantwortlich für die wissenschaftliche Leitung des Symposiums Verwaltungsstrukturreform

## Grußwort

# Symposium: Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen

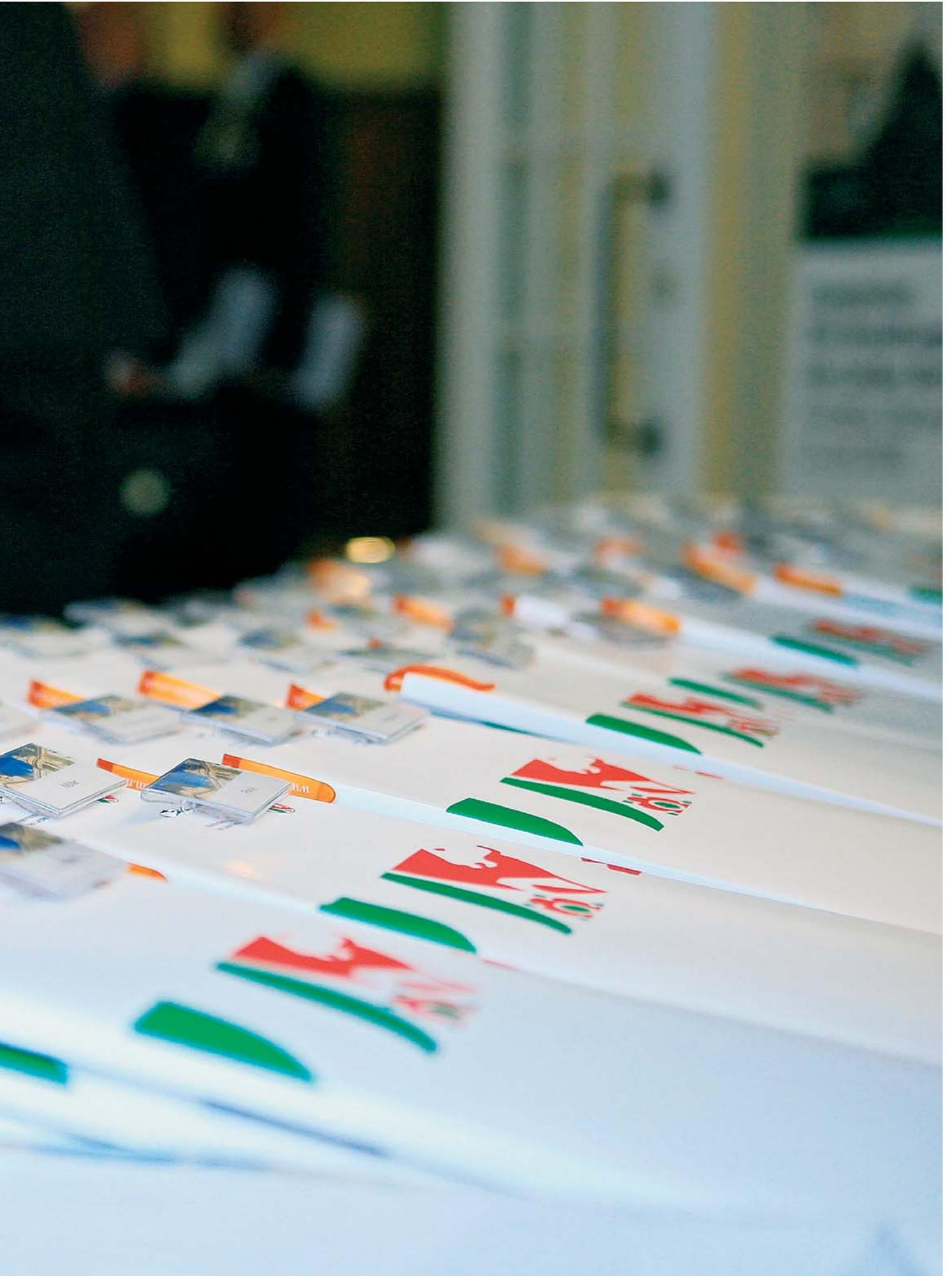
Seit rund drei Jahren wird die Verwaltung in Nordrhein-Westfalen in einem Ausmaß verändert, welches bisher in unserem Bundesland beispiellos ist. Ziel ist eine bürgerfreundliche Verwaltung, die sich auf ihre Kernaufgaben besinnt und diese Aufgaben effektiv auf den Ebenen wahrnimmt, auf die sie gehören. Die wichtigsten Umsetzungsschritte im Bereich der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben, der Auflösung von Sonderbehörden und der Entbürokratisierung sind mittlerweile umgesetzt. Dazu sind Wege beschritten worden, die allen von der Reform Betroffenen viel abverlangt haben und auf denen teilweise gesetzgeberisches Neuland betreten wurde.

Daher ist es besonders wichtig, neben der Verwaltungspraxis auch die Wissenschaft in die Bewertung und Diskussion der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen einzubeziehen. Dem Innenministerium und der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht der Ruhr-Universität Bochum ist es gelungen, eine große Anzahl aus-

gewiesener Experten für einen solchen wissenschaftlichen Diskurs im Rahmen eines Symposiums am 13. Juni 2008 in Düsseldorf zu gewinnen. Mit ihren interessanten, oft auch kritischen Vorträgen trugen sie zu einer spannenden Veranstaltung bei.

Die Vielzahl der Beiträge und die lebhaften Diskussionen zeigten das große Interesse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Damit die Erkenntnisse auch in der täglichen Arbeit in den Verwaltungen und im Rahmen der noch anstehenden Reformen genutzt werden können, haben wir das Symposium in zwei Tagungsbänden dokumentiert. Der vorliegende Band fasst wichtige Thesen der Referenten zusammen und stellt beispielhaft einige Diskussionsbeiträge zu den einzelnen Vorträgen dar. In einem weiteren Band haben die Referenten ihre Standpunkte ausführlich dargestellt und belegt.

So sollen Sie einen echten Mehrwert für Ihre tägliche Arbeit in Verwaltung, Politik und Wissenschaft erhalten.



## Innenminister Dr. Ingo Wolf

Dr. Ingo Wolf wurde am 26. März 1955 in Braunschweig geboren. Nach seinem 2. juristischen Staatsexamen arbeitete er zwischen 1983 und 1984 als Richter am Landgericht Aachen.

Danach war er unter anderem als stellvertretender Stadtdirektor in Euskirchen (1990 – 1993) und Oberkreisdirektor des Kreises Euskirchen (1993 – 1999) tätig. Seit dem Jahr 2000 ist er Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen und seit dem 24. Juni 2005 Innen- und Sportminister.



## Aufgaben werden reibungslos übernommen Verwaltungsstrukturreform: 31 Kreise und 23 kreisfreie Städte in NRW beweisen Leistungskraft

**„Mit unserer Verwaltungsreform haben wir viel für die Menschen in Nordrhein-Westfalen erreicht: stärker konzentrierte staatliche Behörden und klare Ansprechpartner auf der kommunalen Ebene, die sich intensiv mit den Belangen der Bürger auseinandersetzen.“ Innenminister Dr. Ingo Wolf unterstrich zu Beginn der wissenschaftlichen Fachtagung zur Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen am 13. Juni 2008 in Düsseldorf, dass die Ergebnisse Nordrhein-Westfalens in Sachen Verwaltungsmodernisierung auch bundesweit mehr als beachtlich sind. Die wissenschaftliche Leitung der Veranstaltung hatte Prof. Dr. Martin Burgi von der Ruhr-Universität Bochum.**

Nordrhein-Westfalen sei mit seiner Verwaltungsreform weiter auf gutem Weg. „Die Landesregierung hat einen Kraftakt bewältigt, damit die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch die Bezirksregierungen gut arbeiten können“, erklärte der Innenminister. Er hob mit Blick auf die Zukunft hervor, dass das Land den weiteren Abbau bürokratischer Strukturen vorantreibe. Gleichzeitig müssten bereits umgesetzte Reformschritte evaluiert werden. „Es ist besonders wichtig, neben der Verwaltungspraxis auch die Wissenschaft in die Bewertung und Diskussion der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen einzubeziehen“, betonte Wolf an die Adresse der Referenten und Tagungsteilnehmer. Kurzfassungen der Vorträge von Prof. Dr. Veith Mehde, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Prof. Dr. Jörg Bogumil, Jürgen Büssow und Dr. Dieter Kallerhoff sind in dieser Veröffentlichung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen ab Seite 10 dokumentiert.

Innenminister Wolf bekannte sich bei dem Symposium erneut ausdrücklich zum dreigliedrigen Verwaltungsaufbau in Nordrhein-Westfalen, in dem eine Mittelbehörde alle

Fachverwaltungen in der Fläche repräsentiert. Das sei bei einem Land mit 18 Millionen Einwohnern auch nicht verkehrt. „Wenn man mit Kollegen aus anderen Bundesländern spricht, dann erkennt man schon: Nordrhein-Westfalen hat das Problem der Größe der Verwaltung, und deswegen ist eine Mittelbehörde auch wichtig“, so der Innenminister.

### Prinzip der ortsnahen Verwaltungskultur stärken

Grundsätzlich soll mit der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen das Prinzip der ortsnahen und bürgerschaftlichen Verwaltungskultur weiter gestärkt werden. Der Parlamentarische Staatssekretär im Landesinnenministerium Manfred Palmén machte in seinem Auftaktreferat aber auch den finanziellen „Handlungszwang“ dafür deutlich: „Der Gesamtschuldenstand des Landes betrug im Jahr 1985 noch 42,1 Milliarden Euro und hat sich innerhalb von 20 Jahren bis zum Jahresende 2005 auf über 112 Milliarden Euro erhöht. Allein in den Jahren 2002 bis 2005 waren dies 20 Milliarden Euro. Unsere Personalausgaben steigen jährlich automatisch um mindestens 800 Millionen Euro an, ohne dass wir zusätzlich einstellen. Wir hatten im Jahr 2004 mit 12,8 Prozent des Haushaltsvolumens das höchste Defizit unter den westdeutschen Flächenländern, und das bei einer jährlichen Zinslast von 5 Milliarden Euro.“

Im Jahr 1966 hatte das Land bei 16 Millionen Einwohnern 210.000 Planstellen und Stellen, 2004 bei 18 Millionen Einwohnern bereits 322.000 Planstellen und Stellen mit 413.000 Beschäftigten. Die Personalausgaben des Landes liegen laut Palmén inklusive aller „ausgelagerten“ Bereiche bei fast 23 Milliarden Euro, und dies bei einem Haushalt von etwa 50 Milliarden Euro und automatischen jährlichen Mehrausgaben von mindestens 800 Millionen Euro. Mit der Auflösung und Eingliederung eigenständiger Ver-

waltungseinheiten spart das Land Personalkosten für Behördenleitungen und zentrale Dienste sowie Immobilienkosten für überflüssige Gebäude. Allein die Reform der Versorgungsverwaltung führt bereits 2008 zu Einsparungen von bis zu 5 Millionen Euro, mittelfristig wird mit Einsparungen von 32 Millionen Euro jährlich gerechnet.

### Eigenständige Verwaltungseinheiten auflösen

Palmén erinnerte in seinem Referat an das „Bürokratiegesetz“ des britischen Verwaltungsfachmanns Cyril Northcote Parkinson aus dem Jahr 1934. Danach wächst Verwaltung von allein immer weiter und dehne sich immer weiter aus, völlig unabhängig von ihren Aufgaben. „Wer also die Verwaltung auf dem gleichen Stand halten oder sogar verkleinern will, der muss aktiv und energisch gegensteuern.“ Zwar sei dies nicht der Hauptgrund der Verwaltungsstrukturreform gewesen, gleichwohl sei aber mit ihr auch die Absicht verbunden, den staatlichen Verwaltungsapparat zu verkleinern: „Mit der Auflösung eigenständiger Verwaltungseinheiten fallen die sogenannten Overhead-Bereiche – die berühmte Verwaltung der Verwaltung – zu einem großen Teil weg,“ so Palmén, und: „Wir haben uns das Ziel gesetzt, bei jeder Behördenauflösung ein Einsparpotenzial von 15 bis 30 Prozent der Stellen und Planstellen anzustreben und zu erreichen. Wir haben seit September 2005 bereits 136 vormals selbstständige Behörden und Verwaltungsstellen aufgelöst. Dies sind deutlich über 10 Prozent von zuvor etwa 1.000 selbstständigen Behörden und Einrichtungen – ohne die Schulen –, die wir vorgefunden haben.“

In einem zum Symposium veröffentlichten Fachbeitrag hatte Palmén gemeinsam mit Klaus Schönenbroicher daran erinnert, dass die aktuellen Verwaltungsstrukturreformen in Nordrhein-Westfalen auch landesverfassungsgemäß in der Tradition der Steinschen Reformen aus dem



### Parlamentarischer Staatssekretär Manfred Palmén

Manfred Palmén wurde am 11. März 1945 in Kaarst geboren. Nach seinem 2. juristischen Staatsexamen arbeitete er zwischen 1976 und 1990 bei der Bezirksregierung Düsseldorf. Von 1990 bis 1999 war er als Stadtdirektor in der Stadt Kleve tätig, bevor er im Jahr 2000 Abgeordneter im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen wurde. Seit dem 24. Juni 2005 ist er Parlamentarischer Staatssekretär für Verwaltungsstruktur und Sport.



19. Jahrhundert stehen. Artikel 78 Absatz 2 der Landesverfassung bestimmt nämlich ausdrücklich, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände auf ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung sind, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben. „Bei allen landsmannschaftlichen Unterschieden zwischen Rheinländern, Westfalen und Lippern eint das Land – unter anderem – das entschiedene Bekenntnis zu selbstverfassten und ortsnahen Verwaltungseinheiten als regelmäßigen Trägern der öffentlichen Verwaltung in der Fläche, wobei die Kommunen die Gesetze als freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vollziehen“, heißt es in dem Beitrag. Verwaltung „auf unterer Ebene“ durch staatliche Sonderbehörden sei also letztlich „rechtfertigungsbedürftige Ausnahme“ von dem Prinzip, dass dort Gemeinden, Städte, kreisfreie Städte und Kreise grundsätzlich zuständig seien. Schule und Polizei bildeten keine Ausnahme von diesem Prinzip. Durch diese würden nämlich auch historisch „genuin staatliche Angelegenheiten“ wahrgenommen.

Anders stelle sich jedoch die Situation hinsichtlich der anderen staatlichen unteren Sonderbehörden dar. Zum Zeitpunkt des Abschlusses des nordrhein-westfälischen Koalitionsvertrages zwischen CDU und FDP im Juni 2005 gab es acht Ämter für Agrarordnung, zehn staatliche Ämter für Arbeitsschutz, elf Versorgungsämter, fünf Bergämter, zehn staatliche Umweltämter und ein zusammengefasstes Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz für Ostwestfalen-Lippe. Hinzu kamen zahlreiche weitere Sonderbehörden und sonstige Einrichtungen auf unterer, mittlerer und oberer staatlicher Verwaltungsebene. Diese staatlichen Sonderbehörden standen laut Palmen und Schönenbroicher in einer Art von Verwaltungskonkurrenz zu den im Regelfall zuständigen Städten und Kreisen vor Ort: „Während

zum Beispiel die Belange des Sozialrechts den kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil bereits seit Jahrhunderten zugeordnet sind, bestand für die beschränkten Aufgabenbereiche des Schwerbehindertengesetzes, des Erziehungsgeld- und Elterngeldrechts und Teile des Sozialen Entschädigungsrechts eine landesweite, örtlich verteilte Zuständigkeit von elf staatlichen Versorgungsämtern.“

### **Koalition beschließt Neuausrichtung des Landes**

Durch den Beschluss des Koalitionsvertrags vom 20. Juni 2005 wurde die grundsätzliche Ausrichtung des Landes zu einer kommunalen Aufgabenwahrnehmung auf unterer Stufe bestätigt. Die Regierungsparteien erteilten der Landesregierung den politischen Auftrag, das Bekenntnis zur kommunalen Aufgabenwahrnehmung umzusetzen. Innenminister Wolf: „Die Existenz von Sonderverwaltungen haben wir immer als systemfremd angesehen.“ Für ihre Auflösung gebe es nicht nur fiskalische, sondern auch verwaltungsorganisatorische Zwänge. „Es war hohe Zeit, die Sonderverwaltungen Umwelt-, Agrar- und Bergverwaltung in die allgemeine staatliche Verwaltung zu integrieren und möglichst viele ihrer Aufgaben an die kommunale Gemeinschaft zu geben. So konnten Synergien gehoben werden, die wir uns sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht wünschen.“

Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Jürgen Rüttgers hatte Palmen im Juni 2005 beauftragt, für Innenminister Ingo Wolf die Verwaltungsreform ressortübergreifend vorzubereiten. Palmen: „Wir haben in unserem Haus eine neunköpfige Steuerungsgruppe aus erfahrenen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten eingerichtet, die im Sommer 2005 ihre Arbeit aufgenommen hat. Sie hat in unzähligen Auseinandersetzungen Eckpunkte für die

Einzelakte der Reformmaßnahmen hart erarbeitet und diese mit den Ressorts abgestimmt.“

Auf der Grundlage von 62 Kabinettsbeschlüssen zur Verwaltungsmodernisierung seit September 2005 hat die Steuerungsgruppe mit den Ressorts die entsprechenden Gesetzespakete erarbeitet. Die wichtigsten Reformwerke sind zwischen Oktober 2007 und Januar 2008 in Kraft getreten. Eine Übersicht über die Neuorganisation der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen findet sich ab Seite 25 dieser Veröffentlichung.

### **Beschäftigte des Landes in kommunalen Dienst übergeleitet**

So sind fast 2.000 Beschäftigte der elf Versorgungsämter nach einem gesetzlich verfügbaren Verteilprinzip und -schlüssel sowie einem vom Arbeits-, Gesundheits- und Sozialministerium erstellten Zuordnungsplan auf die kommunalen Stellen verteilt worden. Palmen: „Wir haben die Beamten auf der Grundlage einer landesrechtlichen Überleitungsvorschrift in den kommunalen Dienst übergeleitet. Um die hohen Ausgleichsforderungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zu vermeiden, wurden die tariflich Beschäftigten den aufnehmenden Trägern gesetzlich gestellt.“ Im Zuordnungsplan wurden persönliche Belange der Beschäftigten berücksichtigt. Außerdem sollen darüber die praktischen Schwierigkeiten bewältigt werden, die bei der Verteilung der Beschäftigten von elf abgebenden Stellen auf 61 neue Träger auftreten könnten. Palmen: „Natürlich kam es angesichts von 2.000 Beschäftigten, die wir übertragen haben, zu etwa 70 Gerichtsverfahren. In erster Instanz gab es bei sieben Verwaltungsgerichten sieben unterschiedliche Entscheidungen.“ Das Oberverwaltungsgericht habe bisher bei allen Einzelfällen in Anordnungsverfahren die Auffassung der Landesregierung bestätigt. Zum Zeitpunkt des Symposiums stand die Entscheidung in den Hauptsacheverfahren noch aus.

Palmen unterstrich, dass in dem Zuordnungsplan soziale Kriterien und dienstliche Belange berücksichtigt worden seien. Das habe eine angemessene Mitwirkung der neuen Aufgabenträger gewährleistet. Es sei allerdings schon vorher klar gewesen, „dass wir bei dieser Reform auf verschiedene Weise rechtliches Neuland betreten haben: Wir haben keinen Masterplan gemacht, wie wir die 4.630 Aufgaben des Landes verteilen, sondern wir sind nach einem alten spanischen Sprichwort vorgegangen: Wege entstehen beim Gehen.“

### **Vorbildliche Übernahme durch kommunale Träger**

Als „völlig haltlos“ haben sich für Palmen Behauptungen und Befürchtungen erwiesen, es werde zu Qualitätsverschlechterungen kommen: „Nebenbei gesagt, waren diese Jeremiaden zulasten der kommunalen Familie schon fast ehrenrührig, weil es hieß: Die können das nicht. Diejenigen, die es gemacht haben, zeigen den anderen

gerade, wie es geht. Dabei muss man wissen: Die Beschäftigten, die diese Aufgabe jetzt bei den Kommunen wahrnehmen, sind die gleichen, die diese Aufgabe jahrzehntelang bei der Versorgungsverwaltung wahrgenommen haben.“ Der Parlamentarische Staatssekretär beschrieb die „reibunglose Übernahme“ durch die kommunalen Träger als vorbildlich: „Das ist etwas, worum wir bundesweit beneidet werden. Unsere Gebietskörperschaften, in dem Falle die 31 Kreise und 23 kreisfreien Städte, haben ihre bekannte Leistungskraft eindrucksvoll unter Beweis gestellt.“



### **Effizienz durch Prozessoptimierung: Binnenmodernisierung der Verwaltung wird 2009 überprüfbar**

Professor Dr. Jobst Fiedler von der Hertie School of Governance fragte in der Diskussion nach den „wirklichen Effizienzeffekten“, die neben dem Abbau von Verwaltung durch Strukturreformen für ihn in den Prozessoptimierungen liegen. Da das jedoch „politisch nicht so leicht steuerbar ist“, interessierte er sich dafür, wie die Landesregierung Nordrhein-Westfalens das anfangen wolle.

Manfred Palmen räumte in diesem Bereich Nachholbedarf ein. Zwar habe schon die Vorgängerregierung vor sieben Jahren in der Binnenmodernisierung neue Ansätze begonnen, wie unter anderem Kostenrechnung, Budgetierung, Personalentwicklung von 25.000 Führungskräften, Führungskräftefortbildung und Benchmarkingvergleiche zwischen Behörden. Allerdings leisteten die verschiedenen Ressorts „härtesten Widerstand“, in dem Bereich überhaupt etwas zu bewegen. Palmen: „Wir haben uns im Grunde damit einverstanden erklären müssen – das ist durch Kabinettsbeschluss abgestützt –, dass uns die Ressorts erst Ende 2009 entsprechende Bemühungen nachweisen.“

## Weiche Kriterien erschweren die Evaluation

### Prof. Dr. Veith Mehde über die Verwaltungsstrukturreform als Element der Verwaltungsmodernisierung

**Als „Gesamtheit der Neuerungen, die Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung mit sich bringen“, beleuchtete Veith Mehde die Verwaltungsstrukturreformen in Deutschland. Sie seien im Grunde nicht durch rechtliche Fragen behindert, sondern müssten politisch entschieden werden. Er schloss seinen Vortrag mit der Einschätzung, dass viele ihrer Prinzipien auf weichen Kriterien beruhten, bei denen eine Erfolgs-Evaluation schwierig sein werde. Erfolge oder Misserfolge seien kaum auf einzelne Ursachen zurückzuführen. „Es wird also eher eine große Herausforderung für die Sozialwissenschaftler sein, herauszufinden, wie die Auswirkungen da tatsächlich sind“, so Mehde.**

Eigentlich werde in Nordrhein-Westfalen viel mehr gemacht, als nur die Verwaltungsstruktur zu verändern. Es sage aber einiges über den Kontext aus, so Mehde, „dass Strukturveränderungen sozusagen das Leitmotiv sind“.

Das Neue an den Veränderungen in Nordrhein-Westfalen sei, dass dort Strukturentscheidungen im Mittelpunkt stünden und erst danach bzw. parallel Aufgabenkritik anstehe. Er unterstrich gleichzeitig das „legitime Interesse“ an einer Kostenersparnis durch die Reformen, denn „das ist ein ganz zentraler Hintergrund“.

Die Auflösung beziehungsweise Reform der Bezirksregierungen sei ein Trend, der sich nicht nur in Nordrhein-Westfalen abzeichne, sondern schon vor Jahren in Rheinland-Pfalz begonnen habe. Gerade in den neuen Bundesländern seien die aktuell geplanten Gebietsreformen das für Juristen interessanteste Thema im Zusammenhang mit Verwaltungsstrukturreformen. Sie gehören laut Mehde zu den wenigen Reformen, die tatsächlich auf dem Prüfstand der Landesverfassungsgerichte stehen. Nordrhein-Westfalen habe aber hier bereits durch seine Gebietsreformen in den 1970er-Jahren vorgelegt. Auch die Neuordnung des kommunalen Haushaltsrechts und

#### Prof. Dr. Veith Mehde

Professor Dr. Veith Mehde arbeitete nach seinem 2. juristischen Staatsexamen (2001) als wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Rechtswissenschaft (Seminar für Verwaltungslehre) der Universität Hamburg (2001 – 2006). Im Februar 2005 habilitierte er am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg. Seit Oktober 2006 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, an der Leibniz Universität Hannover.



Rechnungswesens sei im Zusammenhang der Strukturveränderungen zu sehen. Mehde erinnerte daran, dass die Effizienz von Verwaltungen schon längst als ein Standortfaktor angesehen werde. „Dabei geht es weniger darum, wie gut die Verwaltung tatsächlich ist, sondern nicht zuletzt darum, welches Image sie hat.“ Rankings von Staaten, Ländern oder Verwaltungen würden wahrgenommen und hätten ganz sicherlich Einfluss. „Wenn man dort besonders radikale Reformen durchführt und versucht, eine gute Standortpolitik auch über die Reform von Verwaltungen zu machen, dann ist das sicherlich etwas sehr Nachvollziehbares. Es muss eigentlich auch eine Aufforderung an die Verwaltung sein, den Standortcharakter, die Standortrelevanz zu verinnerlichen.“

Als bundesweit besonders bemerkenswert beschrieb Mehde die insgesamt wachsenden Aufgaben bei den Landkreisen, Städten und Gemeinden. Er stellte die Frage in den Raum, ob sie nicht durch die Kommunalisierung und andere Reformen am Ende gewissermaßen sogar Opfer ihres eigenen Erfolges werden könnten. Die Aufgabenverlagerung führe unter Umständen dazu, dass sich der Charakter der Landkreise, Städte und Gemeinden verändere, wenn der Vollzug von Landesaufgaben den Vollzug der Selbstverwaltungsaufgaben dominiere. Mehde: „Es ist sicherlich eine interessante Frage, inwieweit sich dort nicht nur Selbstverständnis, sondern auch öffentliche Wahrnehmung verändern.“

Vieles von dem, was an Aufgaben verlagert werde, könnte unter dem Gesichtspunkt der Politisierung verstanden werden. Kommunen seien nun einmal von den Bürgern in der jeweiligen Kommune legitimiert, also besonders bürgernah. Insofern sei diese Politisierung von Verwaltung ein Mechanismus, eine unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber

den betroffenen Bürgern besonders effektiv herzustellen. „Auf kommunaler Ebene gibt es eben besonders gute Einflussmöglichkeiten seitens der Bürger“, so Mehde.

Er räumte ein, dass man diese Politisierung auch negativ sehen könne: „Die Sonderbehörden hatten doch in gewisser Weise die Möglichkeit, sich von allzu großen politischen Einflüssen freizuhalten und sozusagen eine originär fachliche Entscheidung zu treffen, ohne irgendwelche politischen Rücksichtnahmen oder jedenfalls mit weniger, als die Kommunen vielleicht an Rücksicht üben müssen.“ Die Frage der Rechtsaufsicht sei in allen Ländern ein großes Thema, in denen kommunalisierende Strukturreformen durchgeführt worden sind.

Mehde: „Natürlich gibt es Verdachtsmomente, dass eine politisierte Verwaltung, in der Wahlbeamte womöglich das letzte Wort haben, weniger rechtsstaatlich sein könnte als eine Verwaltung wie etwa eine Sonderbehörde, die weitgehend frei von politischen Erwägungen entscheiden kann. Das ist jedenfalls ein Bedenken in der Literatur. In der Praxis muss sich noch erweisen, ob es da tatsächlich entsprechende Hintergründe gibt.“



## Rechts- und Sozialstaatlichkeit: Es geht vor allem um die Wirkungsmöglichkeiten von Verwaltung

Dr. Ludger Schraper, Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, ging auf die von Mehde angesprochenen „Freiräume des Gesetzgebers“ ein, da Verwaltungsstrukturreformen im Grunde keine verfassungsrechtlichen Schranken gegenüberstünden, und wollte wissen, welche Vorgaben denn nach Mehdes Ansicht wünschenswert seien.

„Wir sind doch wahrscheinlich alle in erster Linie an Wirkungen

interessiert, nicht so sehr an Strukturen“, so Mehde in seiner Antwort. Insofern ginge es für ihn um Wirkungen wie Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Mehde: „Aber diese Ebene ist schon wieder so abstrakt, dass ich es für sehr fraglich halte, darauf konkrete Vorgaben machen zu können, welche Verwaltungsstruktur ein Gesetzgeber entwickeln muss. Ich bin auch gar nicht der Meinung, dass wir sehr viel mehr rechtliche Strukturierung auf verfas-

sungsrechtlicher Ebene benötigen; denn die eigentlich interessanten Wirkungen machen wir nur ganz schlecht operationalisierbar.“ Laut Mehde können Gerichte nicht deswegen Vorgaben machen, weil sie besser als Regierungen oder Gesetzgeber wüssten, wie man bestimmte Wirkungen durch Verwaltungsstrukturreformen erzielt. „Da sind die Gerichte sicher nicht klüger als die anderen Staatsgewalten.“



### Prof. Dr. Martin Burgi

Professor Dr. Martin Burgi wurde 1964 in Ulm geboren. Er ist seit 1999 Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht an der Ruhr-Universität Bochum und leitet dort seit 2004 die Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht. Ferner ist er Research Fellow an der Law School der George Washington University in Washington D.C.

## Mut zur Folgerichtigkeit bei Kommunalisierungen

### Prof. Dr. Martin Burgi über Konzept, Rechtsrahmen und Folgefragen der Verwaltungsstrukturreform

**„Die Kommunalisierung von Aufgaben darf nicht in die Verstaatlichung der Kommunen umschlagen“, forderte Prof. Dr. Martin Burgi in seinem Vortrag an die Adresse des Landes, das dafür „Mut zur Folgerichtigkeit“ benötige. Wer Kommunalisierung säe, werde eine leistungsfähige Rechtsaufsicht auf der Mittelebene, aber keine Fachaufsicht ernten müssen, so der Leiter der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht an der Ruhr-Universität Bochum: „Gerade im Umweltbereich sind Überwachungsdefizite meist ein Rechtmäßigkeits-, kein Zweckmäßigkeitsproblem.“**

Viele auch nach Verwaltungsstrukturreformen weiter bestehende Weisungsbefugnisse belegten, dass der Staat letztendlich verantwortlich bleibe, einige Kommunalisierungen also nur teilweise echt seien. Da sowohl nach Landesverfassung als auch Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens Umfang der Weisungsbefugnisse jedoch gesetzlich festzulegen sei, riet der Rechtswissenschaftler dazu, das gegenwärtige Tableau der „Pflichtaufgaben nach Weisung“ systematisch zu durchforsten und es mit dem Tableau der „Pflichtaufgaben ohne Weisung“ zu vergleichen.

Burgi: „Warum stellt beispielsweise die Überwachung einer umweltgefährdenden Industrieanlage seit dem Gesetz zur Kommunalisierung der Umweltverwaltung eine Pflichtaufgabe ohne Weisung dar, während die Überwachung einer baulichen Anlage – des schlichten Einfamilienhauses – als Pflichtaufgabe nach Weisung ausgestaltet ist?“ Am Ende einer solchen Generalrevision könnten allein infolge des Vergleichs möglicherweise mehrere Aufgaben von der teilweisen in die vollständige, also echte Kommunalisierung überführt werden.

Dort, wo eine Pflichtaufgabe nach Weisung fortbestehen soll und fortbestehen muss, ist nach Auffassung Burgis über eine „Neujustierung und Beschränkung“ nachzudenken. Er riet, dabei vier Kategorien abzufragen: allgemeine Weisungen, unterteilt nach Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit, und Einzelweisungen, ebenfalls so zweifach unterteilt. Burgi: „Wenn man sich dafür entscheidet, Weisungen überhaupt beizubehalten, kann man anhand der Kataloge fragen, ob man bei allen vier Punkten ein Ja braucht oder ob es ausreicht, wenn man vielleicht nur jeweils bei der Rechtmäßigkeit ein Ja hat und nicht bei der Zweckmäßigkeit, oder ob man zwischen allgemeiner und Einzelweisung differenzieren kann.“

Burgis Vorschlag resultierte auch aus seiner Einschätzung, dass es für den „juristischen Zugriff“ bislang an einer notwendigen grundlegenden Ausdifferenzierung der verschiedenen Kommunalisierungsformen fehle: „Denn wenn eine politische Instanz aus einem Baukasten verschiedener Formen eine auswählen will, muss sie wissen, welche Konsequenzen daran geknüpft sind. Möglicherweise wählt sie sonst eine, mit der ihr Ziel gar nicht erreicht werden kann.“ Auch deswegen sei es beispielsweise wichtig zu fragen, welche Unterschiede sich hinter der manchmal eher zufälligen Wahl der Form „Pflichtaufgabe nach Weisung“ beziehungsweise „Pflichtaufgabe ohne Weisung“ verbergen. Könne außerdem zum Beispiel mit der Kommunalisierungsform der sogenannten Organleihe das Ziel der „Stärkung des bürgerschaftlichen Bezugs“ erreicht werden?

Burgi verwendete in seinem Vortrag den „Arbeitsbegriff“ Kommunalisierung allgemein für den Übergang von Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen, was mehr als seinen bloßen Rückzug bedeute: „Das heißt, das Land will nicht, dass die Aufgaben verschwinden, sondern es will, dass sie weiterhin wahrgenommen werden.“

### Offene Fragen

Er wies gleichzeitig auf einige offene Fragen hin: „Was bedeutet Kommunalisierung eigentlich für die kommunale Selbstverwaltung, für die Aufgaben, das Personal, das Selbstverständnis und die Außensicht? Ist es möglich, dass die Kommunen neben ihrer Selbstverwaltungstätigkeit eine Art Agentur für Landesaufgaben werden können? Ist die Kommunalisierung am Ende nichts anderes als eine Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Landesverwaltung, nur dieses Mal auf der unteren statt auf der mittleren Ebene? Und falls dies der Fall ist: Nimmt die Selbstverwaltung hierdurch nicht Schaden?“ Der Modus der Selbstverwaltung sei bekanntlich auf die Mitwirkung der Bürger programmiert, auf die Mitgestaltung der Aufgabenwahrnehmung. „Dies wiederum setzt Gestaltungsspielräume voraus, ein bestimmtes Maß an Eigenverantwortlichkeit beim Ob und zumindest beim Wie der Aufgabenwahrnehmung.“

Burgi konstatierte eine – auch bundesweit – insgesamt positive Grundhaltung zum Thema Kommunalisierung: „Das jeweilige Land will die Kommunalisierung, die Kommunen wollen sie, jedenfalls nach Klärung der Finanz- und Personalfragen, und die Bürger haben zumeist nichts gegen sie.“ Zentrale Felder des öffentlichen Sektors könnten so bereits verlagert werden. „In der Summe handelt es sich um einen Mechanismus, der nach Breiten- und Tiefenwirkung ohne Weiteres mit der zweiten Alternative eines Aufgabenübergangs, nämlich der Privatisierung, verglichen werden kann“, so Burgi. Nach dem bislang erreichten Realisierungsgrad übertrage die Kommunalisierung die Privatisierung sogar.



## Gesetzliche Spielräume werden in die Verantwortung der jeweiligen Gemeinde verlagert

„Alle Aufgaben, die wir übertragen, werden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben übertragen“, unterstrich Manfred Palmes die aktuelle Linie der Landesregierung: „Wir wollen keine Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mehr.“

Prof. Dr. Hans Peter Bull erinnerte an die Worte Günter Dürigs, „Der Föderalismus ist die offene Flanke des Gleichheitsgrundsatzes“, und fragte nach ungleichen Bedingungen zum Beispiel beim Umweltschutz in den verschiedenen Städten und Regionen des Landes nach der Verwaltungsstrukturreform. Wenn man kommunalisiere, so Burgi, „muss man dem Bürger sagen: Spielräume werden nach unten gegeben. Das bedeutet, dass es innerhalb dieser Spielräume zum Beispiel in der Gemeinde X ökologischer und in der Gemeinde Y wirtschaftsfreundlicher zugeht.“ Die jeweilige Opposition werde schon dafür sorgen, dass der andere Belang nicht unter den Tisch falle.

# Überleitung zu Kommunen rechtlich umstritten

## Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff über beamtenrechtliche Aspekte der Verwaltungsstrukturreform

**Konsequenz der Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen ist auch die „Überleitung“ von rund 600 Landesbeamten zu den Kommunen. Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff beleuchtete in seinem Vortrag die komplexen sich daraus ergebenden beamtenrechtlichen Folgefragen. Er resümierte unter anderem: „Sie können nach richtiger, aber leider nicht eindeutiger Auslegung davon ausgehen, dass das, was das Land Nordrhein-Westfalen gemacht hat, ein Ersetzen und nicht ein unzulässiges Abändern im Sinne des Grundgesetzartikels 125 a GG ist.“**

Der landesgesetzliche Übergang der Beamten durch das „Umweltaufgaben-Kommunalisierungsgesetz“ und das „2. Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nord-



rhein-Westfalen“ wirft eine Reihe von verfassungsrechtlichen und beamtenrechtlichen Fragen auf, die Wolff näher hinterfragte. Hatte das Land NRW Ende 2007 die Gesetzgebungsbefugnis für eine gesetzliche Regelung der Überleitung in der vorgesehenen Form? Verträgt sich die landesrechtliche Überleitung mit dem fortgeltenden Bundesrechtsrahmengesetz? Ist die vorgesehene Überleitung verfassungsrechtlich zulässig, und wie ist sie gesetzestechnisch näher zu entfalten?

Nicht zuletzt durch die Föderalismusreform hat das Land laut Wolff jetzt die Kompetenz für das Beamtenrecht, zumindest für die Landesbeamten. Es gelte aber Übergangsrecht für Sachmaterien, die von der Föderalismusreform betroffen seien. Das Übergangsrecht unterscheidet danach, ob eine Sachmaterie vorliegt, für die der Bund jetzt noch die konkurrierende Kompetenz hat, oder nicht. Wolff kam deswegen „per Verfassungsinterpretation“ zu folgender einfachen Frage: Hat der Bund jetzt gleichermaßen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Überleitung, also für den Dienstherrnwechsel von Landesbeamten, sofern sich dieser Dienstherrnwechsel auf das Land beschränkt? Dies hängt davon ab, ob der landesübergreifende Dienstherrnwechsel durch Versetzung oder Überleitung eine Frage der „Statusrechte der Beamten“ ist. Wolff: „Das ist in der beamtenrechtlichen Literatur umstritten, weil

### Gleicher Maßstab für alle: Gesetzlicher Zuordnungsplan regelt fairere Versetzungen in die Gemeinden

Nach einer entsprechenden Frage von Dr. Ludger Schrapper, Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, erläuterte Wolff die Vorteile einer gesetzlichen Überleitung von Landesbeamten. Sie sei vom Land leichter zu realisieren und habe seiner Einschätzung nach den Vereinfachungsvorteil eines vermin-

dernten Rechtsschutzes für die betroffenen Beamten. Der Rechtsschutz sei zwar nicht aufgehoben, werde aber dadurch deutlich verändert.

Dadurch, dass die Beamten nach einem generellen Zuordnungsplan verlegt würden, sei außerdem garantiert, „dass alle Beamten wirklich nach dem gleichen Maßstab beurteilt werden.“

Wenn das im Einzelfall der aufnehmenden Körperschaft überlassen sei, würde „eine Schacherei unter den jeweiligen Körperschaften darüber beginnen, wer wen bekommt. Weil Sie das von oben steuern, könnte das einen gleichmäßigeren und faireren Vollzug bedeuten.“



### Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Professor Dr. Heinrich Amadeus Wolff (Jahrgang 1965) studierte Rechtswissenschaften in Regensburg, Tübingen, Bonn, Freiburg und Heidelberg. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Heidelberg, dem Bundesverfassungsgericht und der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Dort habilitierte er sich 1998, ging anschließend für zwei Jahre zum Bundesinnenministerium in Bonn/Berlin, übernahm 2000 eine Professur an der LMU München und wechselte 2006 an die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) auf den Lehrstuhl für Öffentliches Recht.

es nicht mit den üblichen Auslegungsmethoden in gewünschter Klarheit zu ermitteln ist. Nach zutreffender, aber umstrittener Rechtsauslegung ist der Statusbegriff eng auszulegen. Das können Sie auch anders sehen, aber dann hätten Sie mich nicht eingeladen.“

Unbestritten sei, dass laut Bundesrechtsrahmengesetz die Überleitung ein abgrenzbarer Teilbereich sei; fraglich jedoch, ob das Land diesen abgrenzbaren Teilbereich mit den genannten Landesgesetzen ersetzt oder nur abgeändert habe. Wolff: „Wenn Sie die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu dem Begriff des ‚Ersetzens‘ eng auslegen, könnten Sie dazu kommen, dass die bereichsspezifische Überleitung, wie das Land Nordrhein-Westfalen sie vorgenommen hat, unzulässig wäre.“

Die „besseren Gründe“ sprechen für den Verwaltungsjuristen jedoch nicht für eine enge Auslegung dieser verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, „sondern dafür, die Rechtsprechung weit auszulegen und die vorgesehene Konstruktion für zulässig zu halten.“ Auch laut Verfassungsgericht solle keine Mischsituation entstehen, und es solle eine gestalterische Entscheidung des Landesgesetzgebers vorliegen. Beides sei in Nordrhein-Westfalen der Fall: Jeder betroffene Beamte wisse ganz genau, ob für ihn das Bundesrechtsrahmengesetz oder eines der beiden neuen Landesgesetze greife.

Als Drittes wandte Wolff sich der gesetzlichen Konstruktion der Überleitung durch die betreffenden Landesgesetze zu. Die vorliegende Regelung sei ein Unikat. Nach Einschätzung von Wolff liegt eine Verweisung einer gesetzlichen Bestimmung auf einen Innenrechtssatz vor. Prägend sei für die Überleitungs konstruktion das Modell einer gesetzlichen Überleitung. Die gesetzliche Überleitung verschlechtere zwar den Rechtsschutz des Beamten. Wolff: „Aber natürlich hat er Rechtsschutz. Er kann im Rahmen einer

Feststellungsklage feststellen lassen, dass der Schein der gesetzlichen Überleitung für seine Person nicht greift.“

Das führe schließlich zu der Frage, was sein wird, wenn im Zuordnungsplan ein Fehler passiert. Wolff: „Und wenn Sie 600 Personen zuordnen, passieren Fehler! Anderes anzunehmen wäre absurd.“ Das bedeute erst einmal, dass der Zuordnungsplan für den erfolgreich klagenden Beamten rechtswidrig sei, „und zwar unabhängig davon, ob seine Aufgaben falsch eingestuft werden oder ob er eine pflegebedürftige Mutter hat und eigentlich zu einer näheren Behörde hätte wechseln müssen. Der Grund ist egal. Der Zuordnungsplan ist rechtswidrig.“

Grundsätzlich seien dann solche „rechtswidrigen“ Zuordnungspläne nichtig. Dafür könne jedoch der Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen. Wolff: „Er darf eine Bestandskraft einführen, auch für Pläne. Hat er das getan? Schauen Sie in Ihr Gesetz! Nein, er hat es nicht getan! Sie haben keine Bestandskraft des Zuordnungsplans eingeführt. Das heißt, Sie hätten, wenn der Beamte falsch eingeordnet ist, eine Teilnichtigkeit einer Rechtsnorm.“

Wenn die gesetzliche Verweisung auf eine nichtige Innenrechtsnorm zurückgehe, dann gehe die gesetzliche Verweisung ins Leere. Wolff: „Für den konkreten Beamten ginge die gesetzliche Überleitung mit Wirkung vom 1. Januar 2008 ins Leere. Folge: Er bleibt Beamter des Landes Nordrhein-Westfalen. Das ist ganz eindeutig.“ Falls der Plan korrigiert werde, greife aber wieder die gesetzliche Wirkung. Offiziell sei der Beamte dann am 1. Januar 2008 übergeleitet, selbst wenn die Korrektur erst im Dezember 2008 vorgenommen würde. Wolff zu einer solchen faktischen Rückwirkung: „Ob die Verwaltungsgerichte das mitmachen, wage ich nicht zu prognostizieren. Im Beamtenrecht ginge eine Ernennung nicht rückwirkend. Aber wir haben ja keine Ernennung, wir haben ja nur eine Überleitung.“



### Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner wurde 1967 geboren. Er studierte Rechts- und Politikwissenschaft und promovierte in beiden Fächern. Im Jahr 2004 habilitierte er an der Universität München. Im Anschluss an eine Lehrstuhlvertretung in Berlin wurde er im Sommer 2005 an die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität berufen und ist dort seit Anfang 2006 Inhaber eines Lehrstuhls am Institut für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft.

## Streitpunkt Kosten: Größere Spielräume für das Land Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner zum Konnexitätsprinzip und zur Aufgabenkommunalisierung

**Die Kostenfragen der Verwaltungsstrukturreform sind ein auch verfassungsrechtlich strittiges Thema zwischen Land und Kommunen. Für Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner sind auch nach dem festgeschriebenen Konnexitätsprinzip „die Spielräume, die sich für den Landesgesetzgeber aus der Landesverfassung ergeben, größer, als es angesichts des Wortlauts zunächst den Anschein haben mag“. Für den Verfassungsrechtler Durner stellt das Konnexitätsausführungsgesetz in diesem Zusammenhang „zwar eine, keineswegs aber die einzige denkbar zulässige Umsetzung des strengen Konnexitätsprinzips der Landesverfassung dar“.**

Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Spielräume sei allerdings auch das Vorliegen einer nachvollziehbaren Kostenprognose. So sehe auch das Konnexitätsausführungsgesetz vor, dass „die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu schätzen“ und die entsprechenden „Ermittlungen schriftlich zu dokumentieren“ seien. Dem entspreche, dass Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit dem Gesetzgeber ganz allgemein einen Spielraum bei der Beurteilung von Tatsachen zuerkennen, wenn die Sachverhalte komplex seien. Durner: „Nach diesen weitgehend anerkannten Maßstäben kann sich der Gesetzgeber gegenüber einer komplexen Situation immer nur am jeweiligen Stand der Erfahrungen orientieren. Freilich besteht als Folge dieser Spielräume bei einer falschen Prognose die Pflicht zur Nachbesserung des Gesetzes innerhalb einer angemessenen Frist.“

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat bisher noch keine genauen Aussagen zur Auslegung des neuen, strengeren Konnexitätsprinzips gemacht. Die Lan-

desverfassung NRW schreibt erst seit Juli 2004 zum Schutz der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften vor, dass den Kommunen im Fall einer Übertragung staatlicher Aufgaben gleichzeitig die hierzu erforderlichen Mittel zu erschließen sind. Durner schließt deswegen nicht aus, dass der Verfassungsgerichtshof hier in einzelnen Punkten eine Nachbesserung beim Konnexitätsausführungsgesetz verlangen wird. Umstritten seien immerhin schwierige Details, wie die Bildung von Rücklagen für die Beihilfekosten der entsprechenden Beamten nach ihrer Pensionierung. „Im Großen und Ganzen sind allerdings offensichtliche Verstöße in den im Herbst erlassenen Gesetzespaketen aus meiner Sicht nicht erkennbar. Vielmehr sprechen gute Gründe dafür, dass das Land im Verfassungsrahmen geblieben ist.“ Durner erwähnte in seinem Vortrag den finanziellen Ausgleich, der den Kommunen vom Land im Bereich der Versorgungsverwaltung gewährt wird: im Hinblick auf die Personalausgaben jährlich rund 41.000 Euro pro Person zuzüglich Sachkosten, Investitionsausgaben und gegebenenfalls Verwaltungsgemeinkosten. Eine weitergehende Kompensation würde mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Konflikt geraten.

Der sparsame Umgang mit Mitteln sei auch ein legitimes verfassungsrechtliches Ziel, das sich aus einer Fülle von Einzelbestimmungen ergebe und auch im Zuge der Verwaltungskommunalisierung zu beachten sei. Das Konnexitätsprinzip stelle das nicht infrage: „Es soll zwar sicherstellen, dass die Kommunen zukünftig vor Neubelastungen geschützt werden, zielt hingegen nach allgemeiner Auffassung nicht darauf ab, die bestehende, in einigen Fällen durchaus prekäre wirtschaftliche Situation der Kommunen zu verbessern.“ Das bedeute, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, den Kommunen den ihnen zustehenden Ausgleich zu gewähren, dass er dabei jedoch keine Geschenke verteilen solle. Wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung festgestellt werde, gebiete die Landesverfassung dementsprechend auch Korrekturen eines zu großzügig bemessenen Ausgleiches nach unten.

Wichtig für das gemeinsame Verständnis sowohl von Verfassungsbestimmung wie Konnexitätsausführungsgesetz sei, dass die in dem Gesetz geregelte abstrakte Berechnungsmethode Ausdruck der von der Landesverfassung gewünschten pauschalisierenden Betrachtungsweise sein müsse. Durner: „Der Gesetzgeber will also lediglich für typisierbare Sachverhaltskonstellationen eine pauschalisierte Aufwandsberechnung ermöglichen. Entscheidend für die Festlegung eines differenzierten Verteilschlüssels ist nach dieser Betrachtungsweise, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang typisierbaren Gruppen von kommunalen Gebietskörperschaften wesentliche finanzielle Belastungen auferlegt werden.“

Diese Betrachtungsweise stehe allerdings unter dem Vorbehalt des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots im Grundgesetz. Allerdings stehe der Gleichheits-

satz nach geltender Rechtsprechung einer aus Praktikabilitätsabwägungen vorgenommenen Typisierung dann nicht entgegen, wenn davon ausgegangen werden könne, dass die Unterschiede zwischen den Ergebnissen letztlich nicht erheblich seien, weil sie sich zwischen den betroffenen Gruppen ausgleichen. Durner: „Das bedeutet, dass es auf die Sondersituation einzelner Gemeinden nicht ankommt. Das Konnexitätsausführungsgesetz 2004 erkennt dieses gleichheitsrechtliche Differenzierungsgebot in seinem Paragraph 1 Absatz 1 an, wonach der Gesetzgeber bei Vorliegen einer wesentlichen Belastung für den Ausgleich einen abstrakten Verteilschlüssel zu schaffen hat, nach dem die auf die jeweiligen Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Kostenpauschalen festzusetzen sind.“



### **Das Eigeninteresse der Kommunen ist Schlüsselement für den Erfolg der Kommunalisierung**

Auf „ständige Praxis in Bayern“ wies Dr. Winfried Brechmann von der Bayerischen Staatskanzlei hin: Wenn Pflichtaufgaben des Landes in die Selbstverwaltung der Kommunen fallen, werden diese daran im Rahmen des „Eigeninteresses“ auch finanziell beteiligt – je nach jeweiliger Leistungsfähigkeit.

Auch für Durner ist dieses Eigeninteresse „natürlich ein Schlüsselement dafür, dass die Kommunalisierung überhaupt Erfolg hat“. Man erhoffe sich ja, dass die damit verbundenen Einsparpotenziale auch realisiert werden. Durner: „Dies haben letztlich nur die Kommunen selbst in der Hand.“ Man werde dieses Eigeninteresse ein Stück weit dadurch stimulieren müssen, dass man nicht sofort alles, was eingespart werde, gnadenlos abschöpfe. Er glaube, dass es so vom Land auch nicht gehandhabt werde. „Den Gemeinden, die besser als der Schnitt sind, bleibt am Ende auch mehr in der Kasse“, so Durner.

## Nordrhein-Westfalen war und ist gut aufgestellt

### Prof. Dr. Jörg Bogumil über Erfolgsbedingungen für die Kommunalisierung in weiteren Aufgabenfeldern

**Es spreche „ziemlich viel, aber nicht alles“ für eine weitestgehende Kommunalisierung. Mit seiner derzeitigen Verwaltungsstruktur sei Nordrhein-Westfalen aber auch im Bundesvergleich gut aufgestellt. Darauf wies Prof. Dr. Jörg Bogumil hin. „Natürlich sind Verwaltungsreformen nie am Ende, aber eines würde NRW gut tun: weitere Überlegungen in Richtung Verwaltungsstrukturreform einfach zu beenden“, so der Politikwissenschaftler in seinem Vortrag.**

In Nordrhein-Westfalen sei es gelungen, im Bereich der Sonderverwaltung noch mehr in Richtung einer konzentrierten Dreistufigkeit zu gehen. Das ist aus Bogumils Sicht das beste Modell für große Landesverwaltungen. Im Land gebe es gut aufgebaute Verwaltungsstrukturen. Bogumil: „Wir haben fünf schlagkräftige Bezirksregierungen, die sich intern durch den Druck modernisiert haben. Wir haben eine kaum noch vorhandene Sonderverwaltung. Wir haben mit den beiden Landschaftsverbänden zwei gut funktionierende höhere Kommunalverbände, denen ich im Übrigen im Bereich der Eingliederungshilfe auch die finanzielle Zuständigkeit für die ambulanten Hilfen geben würde, um ihnen einen Anreiz zu bieten. Und wir haben leistungsfähige Kommunalverwaltungen.“



Die Ausgangssituation für die jüngste Verwaltungsstrukturreform sei in Nordrhein-Westfalen schon aufgrund der Gemeindegrößen sehr gut gewesen, außerdem sei das Land in einer guten Lage, weil schon in der Vergangenheit einige Aufgabenbereiche kommunalisiert und auch schon bestimmte andere Bereiche anders organisiert wurden. Bogumil: „Der Straßenbau, der in Baden-Württemberg kommunalisiert ist, wird hier von einem Landesbetrieb verwaltet. Das, was ich aus Baden-Württemberg höre, spricht nicht dafür, den Landesbetrieb aufzulösen. Es gibt dort ein

### Wer hat in den Kommunen die politische Kontrolle über die neuen Verwaltungszuständigkeiten?

In der Diskussion bezweifelte Bogumil, dass in den Kommunalparlamenten die erweiterten Verwaltungstätigkeiten kontrolliert werden. Das sei „bar jeder Realität“. Er halte deswegen die Kommunalparlamente für ein ungeeignetes Instrument dafür. Dem widersprach Martin Burgi: „Man kann in be-

stimmten Abständen, zum Beispiel nach einem Jahr, einen Strategiepunkt auf die Tagesordnung setzen, unter dem sich der Rat konkret berichten lässt, wie die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung organisatorisch eingestiegt worden ist, wie es personell läuft. Darüber findet dann eine Diskussion statt.“ Außer-

dem könne zum Beispiel ein Gremium nach der Art des Verwaltungsausschusses in Niedersachsen geschaffen werden, „in dem die Fraktionsvorsitzenden, die den größeren Überblick haben, mit dem Verwaltungsvorstand zusammensitzen“.

Koordinationsgerangel und zwischen den unterschiedlichen Ebenen eine Verflechtung, die grandios ist.“

Obwohl auch er an der einen oder anderen Stelle bei der Kommunalisierung von Umwelt- und Versorgungsverwaltung kritisch mitdiskutiert habe, mache es keinen Sinn, das erneut infrage zu stellen. „Die Argumente wurden vorgetragen und die Entscheidungen getroffen. Allein die Transaktionskosten für das Zurückdrehen wären um ein Vielfaches höher als jeder mögliche Gewinn. Insbesondere bei der Versorgungsverwaltung gab es viele Argumente. Da ist nicht völlig klar, was besser ist; das kann man so oder so sehen. Insofern sollten wir das abwarten und evaluieren“, so Bogumil. Auch in anderen Bundesländern wolle man kommunalisieren

entwickelnden Wettbewerb zwischen Standorten und der Gewährleistung einheitlicher Standards und Vermeidung von Unberechenbarkeit abzuwägen.

- Wenn der Zuwachs von Aufgaben auf kommunaler Ebene nicht angemessen finanziert wird, ist über kurz oder lang mit Leistungseinbußen für die Bürger zu rechnen.
- Bei einzelnen Aufgabenbereichen ist zu überprüfen, ob sich durch die Verantwortungsdelegation an kommunale Wahlbeamte Zielkonflikte ergeben.

Negativbeispiele für seiner Meinung nach falsche Kommunalisierungen fand Bogumil in Niedersachsen: „Dort hat man die Ausweisung von Naturschutzgebieten den Kommunen übertragen. Nach meinem Sachverstand kann

### Prof. Dr. Jörg Bogumil

Professor Dr. Jörg Bogumil wurde am 19. Dezember 1959 in Hamburg geboren. Zwischen 1980 und 1985 studierte er Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum. Nach seiner Promotion im Mai 1995, war er als wissenschaftlicher Assistent an der Fernuniversität Hagen (1995 – 2001) tätig. Im Januar 2001 habilitierte er dort. Seit April 2005 hat er seine Professur für Politikwissenschaft/Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum inne. Seit Oktober 2006 ist er dort Prodekan an der Fakultät für Sozialwissenschaft.



ren und begründe dies pauschal damit, dass es dadurch zu einem Wegfall von Doppelbelastungen komme, zu Synergieeffekten bei der Zusammenlegung ähnlicher Aufgaben oder zu einer Reduzierung von Kosten für Liegenschaften. Als Erfolgsbedingungen formulierte Bogumil jedoch sieben konkretere Voraussetzungen:

- Kommunalisierung erfordert eine aufgabenkritische Analyse der Kommunalisierungsfelder.
- Voraussetzung für eine weitgehende Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ist eine hinreichende Größe der Kommunen, der Städte und Kreise.
- Voraussetzung für eine weitgehende Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ist eine gut funktionierende staatliche Mittelinstanz.
- Die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer Funktionalreform muss unter Berücksichtigung der Kosten der Aufgabenverlagerung – Überführung von Personal und technischer Infrastruktur, Liegenschaften – und der notwendigen Aufsichtskapazitäten geprüft werden.
- Bei Kommunalisierungen ist zwischen der Suche nach vor Ort angepassten Lösungen und dem sich daraus

das nicht sinnvoll sein, es sei denn, man möchte nie wieder Naturschutzgebiete haben. Auch die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten liegt dort in der Hand der Kommunen. Nun wissen wir aber, dass diejenigen, die von Überschwemmungsflächen betroffen sind, nicht unmittelbar die sind, die Überschwemmungsflächen ausweisen. Insofern gibt es da schwierige Bereiche.“

Wenn es noch einen weiteren Punkt gebe, an dem NRW etwas machen könne, dann sei das in der Ministerialverwaltung, schloss Bogumil: „Wir könnten mal schauen, ob es da nicht etwas zu viele Abteilungen, Referate und Ähnliches gibt. Das heißt nicht, dass wir dort überproportional viel Personal hätten. Ich habe mit Freude gesehen, dass das Innenministerium Referate in nennenswertem Umfang abgebaut hat. Es ist das einzige Ministerium, das das gemacht hat. Schauen Sie einmal in die anderen Ministerien! Ein Abbau tut weh. Da die Landesverwaltung aber mutig sein will, sollte sie auch mal an die ministerielle Verwaltung herangehen.“



### Dr. Dieter Kallerhoff

Dr. Dieter Kallerhoff wurde am 3. Dezember 1950 in Werl geboren. Seit dem Jahr 2001 ist er Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen. Nach seinem Abitur im Jahr 1969 studierte er, nach Ableistung des Wehrdienstes, an der Universität Münster Rechtswissenschaft. Nach seiner 2. juristischen Staatsprüfung (1977) begann er seine richterliche Laufbahn im April 1979 beim Verwaltungsgericht Münster. 1987 wurde er zum Richter am Oberverwaltungsgericht und 1995 zum Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt.

## Mit Qualitätsoffensive gegen drohende Klagewelle Dr. Dieter Kallerhoff über strukturelle Konsequenzen der Veränderungen beim Widerspruchsverfahren

**„Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist ganz wesentlich auch eine Verlagerung von Aufgaben, und zwar in zwei Richtungen: auf die Ausgangsbehörde und – in dem Maße, in dem das nicht gelingt – natürlich auch auf die Verwaltungsgerichte.“ Dr. Dieter Kallerhoff forderte auch deswegen eine Qualitätsoffensive in den Verwaltungen, damit nicht zuletzt die vielfach befürchtete Klagewelle vor den Verwaltungsgerichten in Nordrhein-Westfalen ausbleibe. Der Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen beruhigte in seinem Symposiumsvortrag allerdings auch: „Der von Einzelnen befürchtete Verfahrensstau bei den Verwaltungsgerichten ist bisher ausgeblieben.“**

Ziel in den jeweiligen Verwaltungen müsse es sein, das nunmehr verkürzte außergerichtliche Verfahren so zu verbessern, dass bereits dort die Wirkungsziele des früheren Widerspruchs umgesetzt werden. Vor dem Erlass eines Bescheides gehe es darum, durch vorherige Anhörung der Beteiligten Fehler weitestgehend zu vermeiden. Nach Erlass eines Bescheides seien die Abläufe so zu organisieren, dass trotzdem aufgetretene Fehler möglichst bald behoben und der Rechtsschutz gegebenenfalls sachgerecht organisiert werde. Zudem müsse der Bescheid selbst so gestaltet und abgefasst werden, dass er den veränderten Abläufen Rechnung trage.

Für Kallerhoff enthält der Wegfall des Widerspruchs eine doppelte Chance: „Nicht nur die neu gestärkte Anhörung verbessert die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Adressaten ihrer Bescheide. Dies gilt vielmehr auch für die Phase nach Erlass des Bescheides.“ Der Wegfall des Widerspruchs zwingt zum alsbaldigen intensiven Dialog aller Beteiligten und zur raschen Sachklärung.

Die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wurde auch damit begründet, dass es weitgehend nur eine formale, zeit- und kostenintensive Durchlaufstation vor dem Klageverfahren gewesen sei. Dieser Vorwurf mangelnder Effizienz hat das behördliche Widerspruchsverfahren auch bundesweit in Verruf gebracht. Kallerhoff: „Diese Diskussion wird durchweg unter der Fragestellung des Entweder-oder geführt: Ist das Widerspruchsverfahren unentbehrlich wegen seiner anerkannten drei Zielsetzungen, nämlich eine Selbstkontrolle der Verwaltung zu ermöglichen, den Rechtsschutz des Bürgers zu stärken und die Verwaltungsgerichte zu entlasten? Oder kann darauf aus Gründen der Verwaltungseffizienz, der Verfahrensbeschleunigung und der Kosteneinsparung verzichtet werden?“

Der OVG-Vizepräsident hob hervor, dass dieser Diskussion in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig nachrangige Bedeutung zukomme, weil erstens der Gesetzgeber entschieden habe und es zweitens nun um die strukturellen Konsequenzen aus der Abschaffung gehen müsse. Bei der „Vorverlagerung der Widerspruchsfunktionen in das Ausgangsverfahren“ hätten Verwaltungen breiten Gestaltungsspielraum, so Kallerhoff: „Das Anhörungsverfahren ist formlos. Deshalb kann die Verwaltung es frei nach den Gegebenheiten des jeweiligen Sachgebiets, etwa der Fehleranfälligkeit der Materie, gestalten. Die Anhörung führt zu keiner nennenswerten Verzögerung, da die Verwaltung sie sachgerecht und flexibel regeln kann. Fehlervermeidung und -korrektur sind in dieser Phase uneingeschränkt möglich. Ziel der Anhörung ist es, Fehler, Missverständnisse und offenkundige Irrtümer frühzeitig auszuräumen.“ Dies stärke auch die Akzeptanz der jeweiligen Verwaltungsentscheidung. Die Beteiligten erhielten nämlich Gelegenheit, sich im Vorfeld und nicht erst reagierend in das Verwaltungsverfahren einzubringen. „Nur so wird das Ziel einer Selbstkorrektur der Verwaltung bürgernah und glaubhaft umgesetzt“, so Kallerhoff.

In „fehleranfälligen Sachbereichen“ könnten Behörden außerdem bereits in den Bescheiden Anreize dafür aufnehmen und benennen, dass der Adressat bei Unstimmigkeiten, statt sofort zu klagen, zunächst eine außergerichtliche Verständigung mit der Behörde anstrebt. Die einschlägige Fachliteratur verweise zum Beispiel im Bereich der Kommunalabgaben auf die möglichen Vorteile einer Abgabefestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung, die etwa bei einer noch nicht abschließend geklärten Sachlage in Betracht komme. Denn eine solche in das Ermessen der Behörde gestellte Festsetzung unter Vorbehalt eröffne dem Adressaten die Möglichkeit, jederzeit – und zwar ungeachtet der Bestandskraft – eine Aufhebung oder Änderung der Festsetzung zu beantragen.

Kallerhoff: „Für Nordrhein-Westfalen haben wir inzwischen eine solche Regelung, und zwar seit Oktober 2007. Das hat sich nur nicht herumgesprochen. Die Regelung ist im Gemeindeordnungsreformgesetz versteckt.“ Die

Begründung dazu laute, dass es sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung an den Umstand handele, dass hier auch eine Regelung für eine Vorausleistung getroffen werde. Als weiteres Beispiel für eine Stärkung der außergerichtlichen Dialogbereitschaft könne die bedingte Zusage einer Zweitbescheidung in Betracht kommen. „Hierbei sagt die Behörde bereits im Ausgangsbescheid zu, dass sie etwaige vom Adressaten in bestimmter Frist angezeigte Unstimmigkeiten überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung in Form eines Zweitbescheides mitteilen wird. Macht der Adressat von diesem Angebot Gebrauch, ersetzt dann der Zweitbescheid den Ausgangsbescheid und eröffnet den Klageweg neu.“



## Verfahrensheilung im Verwaltungsgerichtsstreit „zweitschlechteste Maßnahme“

Wolfgang Durner wies in der Diskussion darauf hin, dass die Möglichkeiten einer Behörde mit der Klageerhebung nicht endeten. Seit 1996 könnten die „verfügbaren Heilungsinstrumente“ auch noch im Verwaltungsprozess wahrgenommen werden. Durner: „Müsste sich die Verwaltung nicht nach Abschaffung des Widerspruchsverfahrens mehr auf diese Möglichkeiten einstellen?“ Kallerhoff entgegnete, dass dies seiner Einschätzung nach aus verwaltungsstrategischer Sicht „die zweitschlechteste Maßnahme“ sei.

Wenn ein Klageverfahren laufe, dann sei sozusagen die Spielzeitverlängerung schon angepfeifen. Kallerhoff: „Dann wird es für alle Beteiligten aufwändiger; es entstehen Gerichtskosten und zusätzliche Anwaltskosten. Das heißt, die Behörden müssen intensiv bemüht sein, das Ganze so zu organisieren, dass es nicht zu Fehlern kommt bzw. dass die Fehler bis zur Klageerhebung korrigierbar sind.“

## Reform nun in der aufgabenkritischen Phase

### Regierungspräsident Jürgen Büssow: Bezirksregierung nun schlanker



#### Regierungspräsident Jürgen Büssow

Jürgen Büssow wurde am 1. April 1946 in Bad Godesberg geboren. Nach seiner Lehre und Gesellenprüfung als Orthopädiemechaniker (1960 – 1963) absolvierte er von 1968 bis 1974 sein Studium der Sozialarbeit und Erziehungswissenschaften. Zudem war er Studienleiter in der Erwachsenenbildung im Gustav-Stresemann-Institut (1975 – 1981) und Referatsleiter in der Hans-Böckler-Stiftung (1977 – 1981). Zwischen 1975 und 1995 war Büssow Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen. Seit dem 24. November 1995 ist er Regierungspräsident in Düsseldorf.

**„Wir minimieren unseren Abstimmungsbedarf und verschlanken uns. Das ist natürlich ein richtiger Mehrwert, der sich aus der Reform ergeben hat.“ Der Düsseldorfer Regierungspräsident Jürgen Büssow bilanzierte beim Symposium einen insgesamt guten Ablauf der Veränderungsprozesse durch die Verwaltungsstrukturreform. Er regte in seinem Referat an, dass mit der operativen Selbstständigkeit den Bezirksregierungen – dem Beispiel der Privatwirtschaft folgend – größere Selbststeuerungsmöglichkeiten eingeräumt werden könnten. „Es ist eine neue Bezirksregierung entstanden“, so Büssow.**

Von den derzeitigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bezirksregierung Düsseldorf gehörten lediglich 60 Prozent bereits vor der Reform Ende 2006 zum Personalstamm. Durch Ein- und Ausgliederung von Behörden und Abteilungen seien jedoch Beschäftigte aus verschiedenen „Kulturen“ aufeinandergetroffen. Bisherige Positionen, Funktionen, Aufgaben, Umfeldler hätten sich dadurch in den Augen vieler Beschäftigter oft nachteilig verändert. Büssow: „Der Integrationsprozess auf der mentalen Ebene ist noch nicht abgeschlossen, er muss aber gelingen, um die Leistungsfähigkeit der Behörde zu gewährleisten.“ Jetzt befinde sich die Bezirksregierung in einer richtigen aufgabenkritischen Phase. „Die lief zwar schon immer parallel mit, aber sie ist eben nicht zu Ende“, unterstrich der Regierungspräsident, und: „Ich glaube, diese Vorgehensweise ist richtig, denn wenn wir das anders gemacht hätten, dann, glaube ich, wären wir aus dieser aufgabenkritischen Diskussion gar nicht herausgekommen.“

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform sind bei der Bezirksregierung Düsseldorf 904 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus früheren Sonderbehörden integriert worden. Im Rahmen der Kommunalisierung wechselten 71 Beschäftigte der Umweltverwaltung zu den Kreisen und kreisfreien Städten. Weitere 83 Personen wurden mit den Veterinär- oder Laboraufgaben auf das LANUV übergeleitet, im Rahmen der Neuorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung zur Bezirksregierung Köln sowie zum Landesamt für Personaleinsatzmanagement versetzt oder sind zum VRR gewechselt. Büssow: „Auch

die Ressorts haben sich bei uns bedient und 16 Leistungsträger abgezogen, um sie für die Aufsicht über uns einzusetzen. 61 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Polizeibereich sind auf die neuen Polizeioberbehörden verlagert worden.“

### Benchmarking mit den anderen Bezirksregierungen

Als Ergebnis der Konzentration auf fünf statt bisher sechs Abteilungen unter gleichzeitiger Bildung von Großdezernaten wurden laut Büssow „noch leistungsfähigere Organisationseinheiten“ gebildet. Er erwartet, „dass diese aus eigener Kraft flexibler auf wechselnde Anforderungen im Arbeitsaufkommen – in qualitativer und quantitativer Hinsicht – reagieren können“. Insbesondere vor dem Hintergrund der gestiegenen Größe seiner Behörde insgesamt und ihrer einzelnen Organisationseinheiten strebt der Düsseldorfer Regierungspräsident eine veränderte Binnensteuerung an, „die Veränderungen in der Arbeitsbelastung erkennen lässt und ein Benchmarking mit den anderen Bezirksregierungen ermöglicht“. Die Bezirksregierung Düsseldorf habe in diesem Bereich bereits erfolgreiche Ansätze unternommen. Büssow kritisierte, dass diese Ansätze jedoch im Rahmen der Einführung einer einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung in allen Bezirksregierungen nicht „im erforderlichen Umfang“ weiterverfolgt werden konnten.

Die Bezirksregierung Düsseldorf verstehe sich als Dienstleister und Standortfaktor in ihrer Region. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssten die eingeleiteten Reformmaßnahmen intern zügig abgeschlossen werden, damit die Kräfte wieder auf die fachliche Aufgabenerledigung konzentriert werden könnten. Nach einer Phase der Konsolidierung seien deswegen die Reformmaßnahmen intern und extern zu evaluieren, um sie gegebenenfalls dann im Detail zu optimieren.

### Neue Binnenorganisation beschlossen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hatte im November 2007 über die neue Binnenorganisation aller fünf Bezirksregierungen entschieden. Damit stand unter anderem fest, welche der neuen Standorte, die den Bezirksregierungen mit der Eingliederung von staatlichen Sonderbehörden (Umwelt-, Arbeitsschutz-, Bergämter und Ämter für Agrarordnung) am 1. Januar 2007 zugeordnet wurden,



dauerhaft erhalten bleiben. Die Eingliederung der Sonderbehörden und die Neuorganisation der Bezirksregierungen zum 1. Januar 2008 brachte landesweit insgesamt eine Reduzierung um rund 450 Stellen. Dies sind rund 15 Prozent der durch die Eingliederung hinzugekommenen Stellen. Regierungspräsident Jürgen Büssow forderte in seinem Vortrag, dass nach den nun umgesetzten Verwaltungsstrukturreformen erneut alle Aufgaben der Bezirksregierungen kritisch hinterfragt werden sollten.

Jede Bezirksregierung soll außer ihrem Hauptsitz zwei Nebenstellen behalten. Die Bezirksregierung Arnsberg behält weitere Außenstellen wegen der landesweiten Zuständigkeit für den Bergbau und das Kompetenzzentrum Integration in Unna. Damit bleiben für die Bezirksregierung Arnsberg die Standorte Lippstadt, Siegen, Soest, Unna, Dortmund und Düren, für die Bezirksregierung Detmold Minden und Bielefeld, für die Bezirksregierung Düsseldorf Essen und Mönchengladbach, für die Bezirksregierung Köln Bonn und Aachen und für die Bezirksregierung Münster Herten und Coesfeld erhalten. Durch die Aufgabe von zwölf Standorten der Nebenstellen bis spätestens Ende 2010 werden die Immobilienkosten mittelfristig um mehr als 4 Millionen Euro jährlich gesenkt.

### Eingliederung von Sonderverwaltungen

Am 6. Dezember 2006 beschloss der nordrhein-westfälische Landtag das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen. Damit wurden zum 1. Januar 2007 die acht Ämter für Agrarordnung, die fünf Bergämter, die zehn Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, die zehn Staatlichen Umweltämter und das Staatliche Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz OWL aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Bezirksregierungen übertragen.

Außerdem wurden die Aufgaben des Landesamtes für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ), der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) und des Landesumweltamts (LUA) in einem neuen Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) zusammengefasst. Zudem ist ein Teil der Aufgaben auf die Bezirksregierungen, insbesondere die Bezirksregierung Düsseldorf, übertragen worden, im Gegenzug wurden die Aufgaben der Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelüberwachung der Bezirksregierungen bei der LANUV zusammengeführt und zentralisiert.

Die Hauptziele der Eingliederung sind Abbau von Doppelzuständigkeiten, transparente und einfache Zuständigkeiten, mehr Wirtschaftlichkeit und die Verschlinkung der Landesverwaltung. Außerdem sollten nach Auffassung Büssows Gewerbetreibende nur noch eine Behörde als Ansprechpartner haben.

Das Landesinstitut für Schule/Qualitätsagentur in Soest wurde ebenfalls aufgelöst und seine Aufgaben auf das Ministerium für Schule und Weiterbildung und die Bezirksregierungen Düsseldorf und Arnsberg verteilt.

### **Neuorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung**

Das nordrhein-westfälische Landesvermessungsamt wurde zum 1. Januar 2008 aufgelöst. Die Aufgaben wurden der Bezirksregierung Köln übertragen. Dies beschloss die Landesregierung in ihrer Kabinettsitzung am 6. März 2007. Mit diesem Beschluss setzte das Innenministerium die Ergebnisse einer Aufgabenkritik zur Organisation und zum Stellenbedarf der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes um. Ziel war es, die staatlichen Kernaufgaben auf das notwendige Maß zu begrenzen, die Effizienz des Verwaltungshandelns zu verbessern, Doppelzuständigkeiten zu vermeiden und überflüssige Bürokratie abzubauen. Von den bisherigen Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes verbleiben als staatliche Kernaufgaben die Erhebung, Führung und Bereitstellung von Geobasisdaten auf der Grundlage eines einheitlichen Raumbezugs, die Aufsicht über die Katasterbehörden, die Gutachterausschüsse und die öffentlich bestellten Vermessungsingenieure sowie die Ausbildung und Prüfung des Vermessungsfachpersonals.

### **Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung**

Der nordrhein-westfälische Landtag hatte am 24. Oktober 2007 entschieden, dass die Versorgungsverwaltung mit dem Ziel einer weitgehenden Kommunalisierung umstrukturiert wird. Seit Januar 2008 sind nun die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen für das Schwerbehindertenrecht zuständig und Ansprechpartner für Fragen rund um das Elterngeld. Die beiden Landschaftsverbände kümmern sich um die Kriegsopferversorgung, die Kriegsopferfürsorge und das soziale Entschädigungsrecht. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist Zentralstelle für den Bergmannsversorgungsschein. Die Arbeitsmarktprogramme sind auf die Bezirksregierungen übergegangen. Die Bezirksregierung Düsseldorf ist Ansprechpartnerin für die sozialpolitische Förderung, insbesondere für den Demenz-Service. Die Bewilligung des Erziehungsgeldes sowie die Erstattung der Kosten bei Schwangerschaftsabbrüchen hat die Bezirksregierung Münster übernommen.

### **Kommunalisierung der Umweltverwaltung**

Die Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen ist seit Januar 2008 weitgehend kommunalisiert. Am 7. Dezember 2007 hat der Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf der Landesregierung verabschiedet. Künftig ist nur noch eine Behörde für die Genehmigung und Überwachung zuständig, und zwar auch dann, wenn es sich um mehrere Anlagen handelt, die in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang betrieben werden. Durch das damit realisierte sogenannte Zaun-Prinzip liegen die Genehmigung und die Kontrolle der Anlagen in einer Hand. Insbesondere beim Immissionsschutz, der bislang von staatlichen Behörden wahrgenommen wurde, sind wesentliche Zuständigkeiten auf die unteren Immissionsschutzbehörden bei den Kreisen und kreisfreien Städten übergegangen. Die kommunalen Behörden genehmi-

gen und überwachen die große Mehrzahl der Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, etwa 70 Prozent der insgesamt rund 13.000 Anlagen in Nordrhein-Westfalen sollten durch die Reformen übertragen werden. Für besonders gefährliche Anlagen im Sinne der Störfallverordnung, für Anlagen mit besonders komplexer Technologie und für regional bedeutsame Anlagen bleibt es bei der Zuständigkeit der Bezirksregierungen. Die Überwachung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen ist komplett auf die Kreise und kreisfreien Städte übergegangen.

Den Kreisen und kreisfreien Städten wurde das erforderliche Personal rechtzeitig zum Übergang der Aufgabe zur Verfügung gestellt. Das mit den Aufgaben der Umweltverwaltung bislang befasste Personal – knapp 300 Beschäftigte – wurde zum 1. Januar 2008 auf die neuen Aufgabenträger übergeleitet. Beamte wechselten per Gesetz den Dienstherrn. Tarifbeschäftigte bleiben weiterhin Arbeitnehmer des Landes und werden den Kreisen und kreisfreien Städten für die Erledigung der Aufgabe zur Verfügung gestellt. Das Land gewährt den Kreisen und kreisfreien Städten einen finanziellen Ausgleich für die entstehenden Personal- und Sachkosten.



### **Bezirksregierung Düsseldorf nutzt in Rechtsstreiten die Möglichkeiten der „heilenden Wirksamkeit“**

Zum Ende des Symposiums entspannt sich keine Diskussion mehr über die verschiedenen Veränderungen in der Bezirksregierung Düsseldorf, die Regierungspräsident Jürgen Büssow zuvor präsentiert hatte. Büssow nutzte die abschließende Gesprächsrunde, um für die Nutzung „heilender Wirksamkeit“ bei rechtsstreitigen Verwaltungsbescheiden zu werben. Büssow: „Während einer Klage schieben wir nach und versuchen, den Bescheid zu heilen. Das machen wir auch bei Großprojekten, Großverfahren wie Flugplätzen, zum Beispiel im Kreis Kleve.“

## Entscheidungen zur Verwaltungsmodernisierung in NRW

Die Landesregierung hat für die laufende Legislaturperiode Schwerpunkte zur Verwaltungsmodernisierung (VM) für die Themengebiete Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung gesetzt. Die folgende Aufstellung enthält alle bis Dezember 2007 getroffenen Umsetzungsentscheidungen:

**VM 56 – 18. Dezember 2007:**

Zukünftige Strukturierung der technischen Dienste in der Umweltverwaltung.

**VM 55 – 27. November 2007:**

Bezirksregierungen: Standortkonzept und Neuorganisation.

**VM 54 – 16. Oktober 2007:**

Fusion von sieben Finanzämtern.

**VM 53 – 4. September 2007:**

Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts.

**VM 52 – 19. Juni 2007:**

Auflösung des Landesversicherungsamtes.

**VM 51 – 19. Juni 2007:** Elektronisches Personenstandswesen im Aktionsplan Deutschland-Online.

**VM 50 – 5. Juni 2007:** Restrukturierung des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen.

**VM 49 – 13. März 2007:** Gesetz zur Modernisierung des Justizvollzuges.

**VM 48 – 6. März 2007:** Auflösung des Landesvermessungsamts.

**VM 47 – 9. Januar 2007:** Neue Zuständigkeiten zur Durchführung der Agrarreform.

**VM 46 – 19. Dezember 2006:** Neuorganisation der Untersuchungsämter.

**VM 45 – 7. November 2006:**

Rotation von Beschäftigten der Ministerien und der Staatskanzlei.

**VM 44 – 24. Oktober 2006:**

Ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen.

**VM 43 – 17. Oktober 2006:** Landesregierung beschließt E-Government-Umsetzungsplan (Aktionsplan 2009).

**VM 42 – 5. September 2006:**

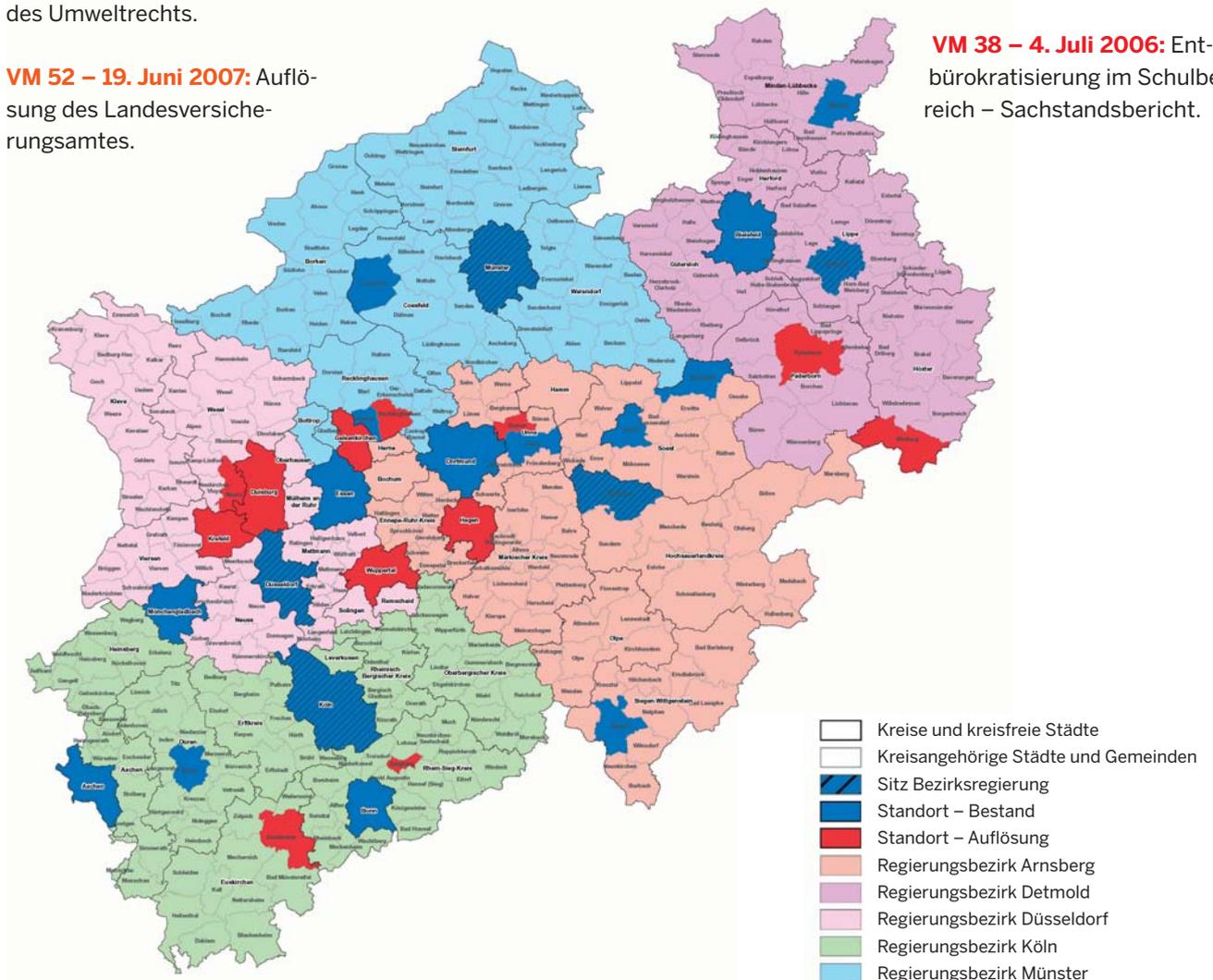
Reform der Landesforstverwaltung.

**VM 41 – 22. August 2006:** Änderung der Landesbauordnung.

**VM 40 – 15. August 2006:** Neue Zuständigkeiten für die soziale Wohnraumförderung.

**VM 39 – 4. Juli 2006:** Effizientere Struktur für Straßen.NRW.

**VM 38 – 4. Juli 2006:** Entbürokratisierung im Schulbereich – Sachstandsbericht.



**VM 37 – 27. Juni 2006:** Public-Private-Partnership-Initiative NRW.

**VM 36 – 27. Juni 2006:** Einführung von Produkthaushalten und Umstellung Rechnungswesen auf integrierte Verbundrechnung.

**VM 35 – 27. Juni 2006:** Eckpunkte zur Neugestaltung der Organisation und Steuerung der IT.

**VM 34 – 13. Juni 2006:** Zentralisierung der Berechnung und Zahlbar-machung der Bezüge.

**VM 33 – 30. Mai 2006:** Gesamtkonzept für Bürokratieabbau.

**VM 32 – 13. September 2006:** Gesetz zur Entbürokratisierung bei der Zulassung von Fahrzeugen.

**VM 31 – 16. Mai 2006:** Eckpunkte für die Änderung des Landesplanungsgesetzes und des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr.

**VM 30 – 2. Mai 2006:** Aufhebung der Verordnung über eine Umlage für Hebammen-Lehranstalten.

**VM 29 – 25. Oktober 2006:** Gesetz zur Aufhebung des Tariftreuegesetzes.

**VM 28 – 2. Mai 2006:** Ermittlung von Bürokratiekosten. Teilnahme an einem länderübergreifenden Pilotprojekt.

**VM 27 – 6. Dezember 2006:** Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur.

**VM 26 – 24. Oktober 2006:** Reform der Versorgungsverwaltung.

**VM 25 – 2. Mai 2006:** Binnenmodernisierung ab 2006.

**VM 24 – 4. April 2006:** Privatisierung staatlicher Aufgaben.

**VM 23 – 4. April 2006:** Die Rolle der Bezirksregierungen in der Verwaltungsstrukturreform.

**VM 22 – 21. März 2006:** Neue Zuständigkeiten im Handwerksrecht.

**VM 21 – 28. März 2006:** Beschaffungswesen: Pilotprojekt „Zentralregulierung bei der Polizei NRW“.

**VM 20 – 7. März 2006:** Eingliederung des Landesinstituts für Qualifizierung (LfQ) in die zuständigen Ministerien.

**VM 19 – 4. April 2006:** Ganz Nordrhein-Westfalen wird zur Modellregion für Bürokratieabbau.

**VM 18 – 8. Februar 2006:** Entwurf einer Verordnung auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes.

**VM 17 – 31. Januar 2006:** Untersuchung zur Finanzierung der Landwirtschaftskammer NRW.

**VM 16 – 17. April 2007:** Effektivere Rechtsschutzverfahren (weniger Widerspruchsverfahren in NRW).

**VM 15 – 31. Januar 2006:** Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung NRW.

**VM 14 – 24. Januar 2006:** Planfeststellung bei Bundesfernstraßen.

**VM 13 – 21. März 2006:** Errichtung eines Landesprüfungsamtes für Erste Staatsprüfungen für Lehrämter an Schulen und Neuorganisation der Prüfungsämter.

**VM 12 – 17. Januar 2006:** Weiterentwicklung und Straffung der Struktur der Studienseminare für die Lehrämter an den Schulen.

**VM 11 – 10. Januar 2006:** Neuer Entwurf einer Gutachterausschussverordnung.

**VM 10 – 13. Dezember 2005:** Zusammenführung der „Bescheinigenden Stelle“ und der „Unabhängigen Stelle“ zur Finanzkontrolle von EU-Fördermitteln.

**VM 9 – 7. Dezember 2005:** Übertragung der Abwicklung einzelner Förderprogramme auf die NRW.Bank.

**VM 8 – 2. Mai 2006:** Verabschiedung Standardbefreiungsgesetz.

**VM 7 – 22. November 2005:** Gesetz zum Abbau der Fehlbelegungsabgabe bis 2010.

**VM 6 – 10. November 2005:** Bundesratsinitiative des Landes NRW zur Reduzierung und Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren.

**VM 5 – 8. November 2005:** Schließung der amtlichen Prüfstelle für Feuerlöschgeräte und Feuerlöschmittel.

**VM 4 – 25. Oktober 2005:** Sachstandsbericht Reform des öffentlichen Dienstes in NRW.

**VM 3 – 18. Oktober 2005:** Prüfung neuer Aufgaben für den Regionalverband Ruhr (RVR).

**VM 2 – 27. September 2005:** Konzentration der Oberfinanzdirektion Düsseldorf an einem Standort.

**VM 1 – 22. September 2005:** Abschaffung fast aller Landesbeauftragten-Stellen.

Mehr Informationen zu den einzelnen Entscheidungen finden Sie unter [www.im.nrw.de/moderne-verwaltung](http://www.im.nrw.de/moderne-verwaltung).

## Impressum

© Innenministerium NRW,  
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf,  
Tel.: 02 11 / 8 71 - 0

**Redaktion:** Jürgen Lubitz,  
Innenministerium NRW

**Konzeption und Gestaltung:**  
faktor K, Düsseldorf

**Texte:** Andreas Uphues, Bochum  
**Fotos:** Bezirksregierung Düsseldorf  
(Titel); Horst Nilgen, Düsseldorf

**Druck:** JVA Geldern

**Hinweis**

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Innenministerium Nordrhein-Westfalen

Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf

Tel.: 0211/871-0

[verwaltungsstrukturereform@im.nrw.de](mailto:verwaltungsstrukturereform@im.nrw.de)

